dr Ewa Kowalewska
UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
ORCID ID: 0000-0001-8167-6579

DOI: 10.34616/kpf.2019.2.80.97

Zagadnienia prawne związane z funkcjonowaniem internetowych kantorów walutowych

Legal issues associated with functioning of online monetary agencies

Streszczenie

Pojawienie się w 2010 r. walutowych kantorów internetowych od samego początku wywoływało sporo emocji. Wątpliwości, jakie zrodziły się wraz z nowym obszarem działalności gospodarczej, oscylowały wokół zagadnienia legalności tej działalności i jej kontroli. Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim wskazanie podstawowych problemów, jakie wiążą się z funkcjonowaniem walutowych kantorów internetowych, a także określenie głównych kierunków zmian, jakie w tym zakresie powinny być dokonane w ustawodawstwie.

Analizie poddano obowiązujące ustawodawstwo, przede wszystkim ustawę Prawo dewizowe oraz ustawę o usługach płatniczych, a także projekt planowanych zmian w prawie dewizowym. W opracowaniu uwzględniono także dane zawarte w wystąpieniach pokontrolnych i raportach Najwyższej Izby Kontroli oraz Komisji Nadzoru Finansowego. Artykuł przygotowano w oparciu o stan prawny obowiązujący na dzień 1 listopada 2018 r.

Słowa klucze: kantory, obrót dewizowy, działalność kantorowa

Summary

In 2010 year of Internet cantors in foreign currency from very beginning it provoked the appearance quite a lot of emotion. Doubts which were born along with the new area of the business activity, fluctuated around the issue of the legality of this activity and her control. The purpose of this study is above all to indicate the basic problems that are associated with the operation of currency exchange offices, as well as to determine the main directions of changes that should be made in this respect in legislation. An applicable legislation was analysed, above all act the exchange law and the act on payment services, as well as the project of planned changes in the exchange law. The study also took into account the data contained in post-audit speeches and reports of the Supreme Audit Office and the Polish Financial Supervision Authority. The article was prepared based on the legal status in force on November 1, 2018.

Keywords: exchange offices, foreign exchange trading, exchange office activities

1. Wprowadzenie

Na podstawie obowiązującego ustawodawstwa na polskim rynku finansowym specyficzną działalność w zakresie usług finansowych wykonują kantory walutowe. Ich status reguluje ustawa Prawo dewizowe[1]. Zagadnienie to pojawiło się także w innych aktach prawnych, m.in. w ustawie o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu[2].

Kantory walutowe prowadzą działalność kantorową, która w myśl art. 2 ust 1 pkt 19 u.p.d. polega na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz na pośrednictwie w ich kupnie lub sprzedaży. W literaturze przedmiotu spotkać można także inne określenie, tj. „kantory kupna i sprzedaży

[1] Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 679 ze zm.) – dalej jako: u.p.d.

[2] Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.).

walut obcych"[3]. Natomiast w praktyce często zamiast zwrotu „kantor walutowy" używane jest sformułowanie „kantor wymiany walut".

Podkreślić należy, że kantor walutowy w myśl cytowanego powyżej przepisu jest stroną umowy sprzedaży wartości dewizowych, tj. nabywa lub zbywa te wartości we własnym imieniu albo też dokonuje kupna lub sprzedaży wartości dewizowych w imieniu i na rzecz innych podmiotów.

2. Kontrowersje dotyczące określenia przedmiotu działalności kantorów walutowych

Działalność kantorowa jest regulowaną działalnością gospodarczą, co oznacza, że przedsiębiorca może ją wykonywać, jeżeli spełni szczególne warunki, określone przepisami prawa[4]. Na gruncie ustawowej definicji działalności kantorowej dookreślenia wymaga pojęcie „wartości dewizowe" oraz „kupno, sprzedaż, pośrednictwo". Wartości dewizowe to zgodnie z u.p.d. zagraniczne środki płatnicze oraz złoto dewizowe i platyna dewizowa. Zagraniczne środki płatnicze to z kolei waluty obce i dewizy. Walutami obcymi są znaki pieniężne – banknoty i monety. Dewizy to papiery wartościowe oraz inne dokumenty pełniące funkcję środka płatniczego i wystawione w walutach obcych. W przytoczonych wyjaśnieniach terminologicznych należy zwrócić uwagę na pojęcie „waluty obcej". W świetle obowiązującego ustawodawstwa są to jedynie znaki pieniężne w postaci monet i banknotów, a zatem w postaci gotówkowej. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że przedmiotem działalności kantorów w zakresie walut obcych jest kupno i sprzedaż lub pośrednictwo w kupnie i sprzedaży znaków pieniężnych, czyli banknotów i monet[5]. Przyjęcie takiego rozumienia waluty obcej wywołuje poważne konsekwencje dla obrotu gospodarczego, który współcześnie w dużej mierze odbywa się w obrocie bezgotówkowym.

Można zatem przyjąć, że działalność kantorowa występuje wyłącznie w sytuacji, w której przedmiotem kupna lub sprzedaży są waluty

3 R. Kubiak, *Prawo dewizowe*, C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 59 i n.
4 E. Fojcik-Mastalska, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Unimex, Warszawa 2005, s. 80.
5 K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami internetowymi*, „Monitor Prawa Bankowego" 2013, nr 3, s. 67.

obce w formie gotówkowej, tj. banknotów i monet. Tylko pieniądz gotówkowy został przywołany przez ustawodawcę w definicji działalności kantorowej[6].

Ten pierwszy ważny wniosek rodzi istotne konsekwencje w aspekcie funkcjonowania tzw. kantorów internetowych. Kontynuując przedstawiony powyżej tok rozumowania należałoby przyjąć, że działalność polegająca na kupnie i sprzedaży walut obcych w formie bezgotówkowej nie stanowi działalności kantorowej na gruncie obowiązującego prawa dewizowego.

3. Ogólne zasady wykonywania działalności kantorowej

W świetle obowiązujących przepisów kantor walutowy może prowadzić przedsiębiorca, który uzyskał wpis do rejestru działalności kantorowej. Organem prowadzącym ten rejestr jest Prezes NBP. Działalność kantorowa to szczególny rodzaj działalności regulowanej. Jest to również szczególnego rodzaju działalność gospodarcza, przede wszystkim z uwagi na ustawowo wyznaczone przedmiotowe ramy tej działalności[7]. Należy podkreślić, że kantory walutowe w zakresie wykonywanej działalności kantorowej podlegają kontroli Prezesa NBP.

Przedsiębiorca prowadzący działalność kantorową jest obowiązany, w myśl art. 14 u.p.d., zapewnić m.in. lokal, który wraz z wyposażeniem spełnia warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do prawidłowego wykonywania czynności bezpośrednio związanych z działalnością kantorową.

Ponadto powinien on zapewnić:

a) prowadzenie na bieżąco, w sposób trwały i ciągły oraz zgodny z przepisami, ewidencji wszystkich operacji powodujących zmianę stanu wartości dewizowych i waluty polskiej,

b) prowadzenie w godzinach działalności kantoru ciągłego kupna i sprzedaży wartości dewizowych będących przedmiotem obrotu,

c) wydawanie w sposób zgodny z przepisami dowodów kupna

[6] *Ibidem*, s. 67.

[7] W. Wójtowicz, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 486 i n.

i sprzedaży, imiennych lub na okaziciela, przy każdej umowie kupna lub sprzedaży wartości dewizowych.

Przedsiębiorca, który wykonuje działalność kantorową, jest obowiązany uzyskać z upływem każdego roku działalności zaświadczenie o niekaralności za przestępstwa skarbowe albo za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Szczegółowe zasady funkcjonowania kantorów walutowych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2004 r. w sprawie wyposażenia lokalu przeznaczonego do wykonywania działalności kantorowej oraz sposobu prowadzenia ewidencji i wydawania dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych[8]. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia lokal powinien spełniać warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do prawidłowego i bezpiecznego wykonywania czynności. W żadnym z aktów prawnych odnoszących się do zasad prowadzenia działalności kantorowej nie zostało określone, że transakcje muszą odbywać się wyłącznie w lokalu przeznaczonym na kantor, chociaż na to wskazuje praktyka oraz wykładnia celowościowa.

Rozporządzenie w sprawie wyposażenia lokalu odnosi się do kwestii związanych z wyposażeniem lokalu, w którym działalność kantorowa jest wykonywana. Z powyższego wynika, że kantory walutowe prowadzą swoją działalność w lokalu, czyli w jakimś konkretnym miejscu. Jednocześnie należy podkreślić, że nie musi to być siedziba przedsiębiorcy.

4. Główne problemy związane z funkcjonowaniem kantorów internetowych

Ostatnie lata charakteryzują się dynamicznym rozwojem usług świadczonych za pośrednictwem Internetu. Dotyczy to także usług finansowych. W Polsce działa obecnie w Internecie około 50 serwisów wymiany walut (90% udziałów w rynku należy jednak do trzech największych). Kantory internetowe powstały w 2010 r., jednakże największa ich ekspansja na rynku miała miejsce w 2011 r. Przełom

[8] Dz. U. Nr 219, poz. 2220 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie wyposażenia kantoru).

w tym zakresie nastąpił wraz z wejściem w życie ustawy chroniącej kredytobiorców, która wprowadziła możliwość spłaty kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej bezpośrednio w danej walucie[9]. Kredytobiorcy uzyskali swobodę w podejmowaniu decyzji o zakupie tej waluty, również w odniesieniu do miejsca, w którym można dokonać takich transakcji. Internetowe platformy wymiany walut, określając swoją działalność jako e-kantor, wykorzystały ten moment, silnie wchodząc w sferę usług finansowych i reklamując się jako miejsca, w których kredytobiorcy mogą najtaniej nabyć walutę obcą.

Podstawowa różnica pomiędzy działalnością podmiotów organizujących wymianę walut w Internecie a działalnością tradycyjnych kantorów walutowych sprowadza się do tego, że wymiana waluty poprzez platformy internetowe dokonywana jest w sposób bezgotówkowy, a zlecenie wymiany odbywa się drogą elektroniczną[10]. Problem ten jest szczególnie skomplikowany z uwagi na fakt, że istnieje wiele modeli prowadzenia wymiany walut w Internecie. Kwalifikacja prawna usług świadczonych w ramach tych modeli nie jest jednolita. Skoro działalność kantorów internetowych nie podlega regulacjom u.p.d., obowiązki, jakie w tym zakresie wprowadziła u.p.d., oraz akty wykonawcze nie będą miały zastosowania wobec właścicieli kantorów internetowych. Oznacza to również, że nie podlegają one kontroli Prezesa NBP.

Stanowisko takie wyraziła także Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w wystąpieniu pokontrolnym z 2016 r. W ocenie ogólnej podkreślono, że NBP nie kontrolował do tej pory internetowych kantorów walutowych w trybie przepisów u.p.d., gdyż kantory takie nie podlegają wpisowi do rejestru działalności kantorowej prowadzonego przez Prezesa NBP. Co więcej, NIK zauważył, że kantory internetowe nie podlegają w ogóle regulacjom u.p.d. i ich działalność nie jest działalnością kantorową w rozumieniu u.p.d.[11]

[9] Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984).

[10] K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami*…, s. 67.

[11] www.nik.go.pl [dostęp 20.10.2018].

Taka interpretacja i przyjęte stanowisko może jednak budzić pewne wątpliwości. Podstawowy problem tkwi w rozróżnieniu obrotu gotówkowego i bezgotówkowego jako podstawy transakcji dokonywanych w kantorach tradycyjnych i internetowych. Prowadzi to do pewnych absurdów, jak chociażby w zakresie obowiązku dotyczącego niekaralności osób wykonujących czynności związane bezpośrednio z działalnością kantorową, który, mając na uwadze powyższą analizę, dotyczy obrotu gotówkowego, a z kolei w stosunku do obrotu bezgotówkowego nie będzie miał zastosowania. Istota działalności, w szczególności ryzyko z nią związane, jest identyczna tak w przypadku wymiany gotówkowej, jak i bezgotówkowej. W związku z powyższym wykładnia celowościowa „działalności kantorowej" mogłaby doprowadzić do wniosku, że wymiana walut w postaci bezgotówkowej jest także działalnością kantorową. Należy zatem przyjąć, że brak możliwości zakwalifikowania działalności kantorów internetowych jako regulowanej działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. nie implikuje jeszcze automatycznie, że w odniesieniu do podmiotów, które prowadzą kantory internetowe, nie będą miały zastosowania przepisy, które odnoszą się do tradycyjnie rozumianej działalności kantorowej[12].

5. Wątpliwości dotyczące dopuszczalnych form przeprowadzania transakcji w kantorze walutowym

W rozporządzeniu w sprawie wyposażenia kantoru w sposób szczegółowy uregulowana została kwestia prowadzenia przez podmiot wykonujący działalność kantorową ewidencji, o której mowa w u.p.d. W myśl § 3 tego rozporządzenia ewidencja obejmuje wszelkie transakcje i operacje powodujące zmianę stanu wartości dewizowych i waluty polskiej w tym:

1) transakcje rozliczane w kantorze,
2) transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych,
3) transakcje rozliczane w części w kantorze i w części za pośrednictwem rachunków bankowych,

[12] K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami…*, s. 69.

4) operacje przemieszczania wartości dewizowych lub waluty polskiej między kasą a rachunkami bankowym.

Na podstawie cytowanego przepisu należy zauważyć, że prawodawca, ustalając zakres ewidencji, rozróżnił trzy transakcje. Zwrócenie na nie uwagi jest szczególnie ważne w kontekście omawianej problematyki funkcjonowania kantorów internetowych.

Pierwszym rodzajem transakcji są transakcje rozliczane w kantorze. Termin „transakcja" w ujęciu słownikowym sprowadza się do kupna i sprzedaży (przy jednoczesnym wyróżnieniu transakcji giełdowych, ubezpieczeniowych i bankowych)[13]. Przyjmując taką uproszczoną definicję należy uznać, że transakcje rozliczane w kantorze to kupno lub sprzedaż. Rozliczane, tzn. inaczej przeprowadzane w kantorze, a zatem w lokalu, w którym wykonywana jest działalność kantorowa. Lokal ten, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wyposażenia kantoru, powinien spełniać warunki techniczne i organizacyjne niezbędne do bezpiecznego i prawidłowego wykonywania czynności kupna i sprzedaży wartości dewizowych. Kantor, czyli lokal w którym wykonywana jest działalność kantorowa, należy wyposażyć w:

1) umieszczoną na zewnątrz, w widocznym miejscu, nazwę „kantor", ze wskazaniem adresu oraz dni i godzin prowadzenia działalności kantorowej;

2) tablicę informacyjną przedstawiającą:

- wykaz skupowanych i sprzedawanych wartości dewizowych oraz aktualne ceny (kursy) ich kupna i sprzedaży,
- informację o wydawaniu dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych, na okaziciela lub imiennych,
- informację, że wartość kupna lub sprzedaży zagranicznych środków płatniczych nie może przekraczać w ramach jednej umowy równowartości 20 000 euro;

3) rejestry kupowanych i sprzedawanych wartości dewizowych;

4) formularze druków wystawianych dowodów kupna i sprzedaży

[13] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2007, s. 584.

wartości dewizowych, zawierające określone dane, lub odpowiedni program komputerowy umożliwiający ich druk;

5) pieczątkę z nazwą i adresem kantoru oraz pieczątki imienne kasjerów;

6) oryginalny, wydawany przez NBP, zaktualizowany album zagranicznych znaków pieniężnych, jeżeli przedmiotem działalności kantorowej jest kupno i sprzedaż walut obcych lub pośrednictwo w ich kupnie i sprzedaży.

Ponadto w kantorze należy zapewnić bieżącą ekspozycję komunikatów NBP zawierających informacje o walutach będących przedmiotem obrotu.

Transakcje rozliczane w kantorze to takie, które dochodzą do skutku w lokalu, spełniającym wymienione powyżej warunki. Oznacza to, że transakcje takie dotyczą obrotu gotówkowego i wymagają obecności klienta w lokalu kantoru.

Drugi rodzaj transakcji, który podlega ewidencji w kantorze walutowym, obejmuje transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych. Do przeprowadzenia takich transakcji wymagane są rachunki bankowe, co oznacza, że rozliczenie odbywa się w obrocie bezgotówkowym. Brak szczegółowych regulacji w rozporządzeniu, jak również w innym akcie prawnym, powoduje szereg wątpliwości. Prawodawca wskazuje na „pośrednictwo" rachunków bankowych, co oznacza, że są one niezbędne do przeprowadzenia rozliczenia. Mając na uwadze zakres działalności kantorów walutowych uznać należy, że będą to rozliczenia przede wszystkim w zakresie kupna i sprzedaży. Pośrednictwo oznacza kojarzenie kontrahentów w transakcjach – w tym przypadku jest to kojarzenie posiadaczy rachunków bankowych, jak można się domyślać, należących do dwóch różnych podmiotów. Taka interpretacja prowadzi do wniosku, że możliwe jest dokonanie zakupu lub sprzedaży wartości dewizowych (szczególnie waluty obcej) w obrocie bezgotówkowym, tj. konkretna operacja kupna lub sprzedaży odbywa się pomiędzy posiadaczami rachunków bankowych. Usankcjonowanie możliwości rozliczania transakcji za pośrednictwem rachunków bankowych oznaczać może, w dalszej kolejności, że dopuszczona została

możliwość nieobecności stron transakcji w lokalu kantoru w momencie dokonywania transakcji.

Prawodawca wprowadził jedynie wymóg ewidencjonowania takich transakcji. W ewidencji, o której mowa, ujmuje się między innymi datę zawarcia i realizacji transakcji lub przeprowadzenia operacji, rodzaj transakcji, sposób rozliczenia, a także nazwę, ilość wartości dewizowych lub waluty polskiej będącej przedmiotem transakcji, kurs waluty i równowartość transakcji w walucie polskiej, cenę jednostkową oraz wartość w walucie polskiej w przypadku transakcji kupna i sprzedaży złota dewizowego lub platyny dewizowej. Wpisy do takiej ewidencji powinny być dokonywane niezwłocznie po przeprowadzeniu operacji lub zawarciu transakcji. Jeśli transakcja jest realizowana w innym terminie niż termin jej zawarcia, wpis uzupełnia się o datę realizacji niezwłocznie po jej dokonaniu. Na przedsiębiorcy, który prowadzi działalność kantorową, spoczywa obowiązek zapewnienia w każdym momencie możliwości ustalenia aktualnego stanu kasy w poszczególnych wartościach dewizowych i w walucie polskiej.

Mając na uwadze wolę ustawodawcy, który w art. 14 ust. 1 pkt 4 u.p.d. użył sformułowania, że przedsiębiorca wykonujący działalność kantorową jest obowiązany zapewnić lokal, uznać należy, że ustawodawca dążył do ścisłego powiązania wykonywania działalności kantorowej z lokalem. Trzeba jednak podkreślić, że w żadnym przepisie u.p.d. nie został wprost sformułowany obowiązek sprzedaży i kupna wartości dewizowych wyłącznie w lokalu, w którym działalność kantorowa jest wykonywana[14], choć można przypuszczać, że taki był cel ustawodawcy, w szczególności po historycznej analizie rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania kantorów walutowych i wymogów, jakie musiały być spełnione, by działalność mogła być prowadzona. Należy podkreślić, że w przeszłości wymogi co do lokalu były ostrzejsze i podlegały kontroli NBP, w szczególności tzw. kontroli wstępnej – przed udzieleniem zezwolenia na wykonywanie działalności kantorowej.

[14] E. Kowalewska, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 141.

Trzeci rodzaj transakcji, jakie podlegają ewidencji, a zatem które mogą być przeprowadzane w kantorze, to transakcje rozliczane w części w kantorze (w lokalu) i w części za pośrednictwem rachunków bankowych. Jest to szczególna kombinacja dwóch powyżej omówionych transakcji. Są to transakcje złożone, na które składają się: transakcja dokonana w lokalu – czyli w gotówce, oraz transakcja dokonana za pośrednictwem rachunku bankowego – czyli w obrocie bezgotówkowym. Najprostszy przykład takiej transakcji obejmuje sytuację, w której klient przykładowo kupuje walutę obcą o określonej wartości i dokonuje zapłaty za nią kartą kredytową. Waluta staje się towarem, który kasjer wydaje klientowi, przyjmując zapłatę w formie bezgotówkowej. Sprzedaż waluty odbywa się w postaci gotówki, a zapłata następuje w obrocie bezgotówkowym. Wpłata dokonana na rachunek przedsiębiorcy prowadzącego kantor walutowy jest następnie odnotowywana w ewidencji. Obecnie jest to jeden z najczęstszych sposobów dokonywania transakcji w sferze obrotu gospodarczego, jednakże praktyka kontroli dewizowej wskazuje, że takie transakcje nie mają miejsca w kantorach walutowych.

Powyższe rozważania, na gruncie rozporządzenia w sprawie wyposażenia kantoru, w szczególności § 3, w którym prawodawca wymienił opisane transakcje, podlegające rejestracji w ewidencji, jaka w kantorze walutowym musi być prowadzona, prowadzą do wniosku, że możliwe jest wykonywanie działalność kantorowej, polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwie w ich kupnie i sprzedaży, w obrocie bezgotówkowym. Trudno określić, czy faktycznie było to zamierzeniem prawodawcy. Wątpliwości budzi także brak takiej regulacji w akcie wyższego rzędu, przede wszystkim w u.p.d.
Dopuszczenie transakcji rozliczanych za pośrednictwem rachunków bankowych umożliwia *de facto* dokonywanie ich poza lokalem, w którym wykonywana jest działalność kantorowa. Z drugiej strony istnieje obowiązek posiadania przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność kantorową lokalu, który musi spełniać określone wymogi, musi też być odpowiednio wyposażony. Mając na względzie całościową

regulację i powyższe aspekty uznać można za zgodne z prawem działania przedsiębiorców, którzy w ramach prowadzonej działalności kantorowej, obok działalności w lokalu (gdzie transakcje rozliczane są w kantorze), dokonują kupna i sprzedaży wartości dewizowych (głównie walut obcych) poprzez transakcje rozliczane za pośrednictwem rachunków bankowych, przy wykorzystaniu w tym celu Internetu. Taka działalność wymaga jednak bezwzględnie szczegółowej regulacji prawnej. Jest to niezbędne również w celu ustalenia zasad kontroli.

W związku z powyższym należy rozróżnić: kantory walutowe – w których obok działalności w lokalu prowadzona jest działalność z wykorzystaniem rachunków bankowych (czyli *on-line*) – oraz kantory internetowe, których działalność wykracza poza ramy działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d.

Kantory internetowe, które działają jedynie w przestrzeni wirtualnej, a zatem w sferze obrotu bezgotówkowego w ostatnich latach silnie wdzierają się do świadomości konsumentów, wywołując jednocześnie szereg pytań – obok postawionych powyżej także te o bezpieczeństwo przeprowadzanych transakcji.

Przegląd stron WWW kantorów internetowych wyłania kilka modeli tej wirtualnej działalności kantorów. Istnieją typowe kantory *on-line*, czyli przeniesienie „tradycyjnego kantoru" w przestrzeń Internetu. Drugi model obejmuje platformy wymiany walut pomiędzy użytkownikami Internetu, czyli polegający na kojarzeniu osób, które chcą kupić lub sprzedać walutę obcą. Trzeci natomiast model to platformy grupowych zakupów waluty na rynku międzybankowym.

6. Regulacje ustawy o usługach płatniczych w odniesieniu do kantorów internetowych

Duże znaczenie ma także ustalenie, czy kantory internetowe świadczą usługi płatnicze w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych[15]. Kwalifikacja świadczonych przez te podmioty

[15] T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2003 ze zm.

usług jako usług płatniczych w rozumieniu wskazanej ustawy może oznaczać konieczność uzyskania przez przedsiębiorcę prowadzącego taką działalność statusu krajowej instytucji płatniczej.

Art. 6 pkt 6 ustawy o usługach płatniczych wyłącza stosowanie powyższej ustawy w odniesieniu do wymiany walutowej z gotówki na gotówkę bez pośrednictwa rachunku płatniczego. Należy zatem przyjąć, że transakcje wymiany walut w formie gotówkowej, czyli gdy nie jest wykorzystywany rachunek płatniczy, nie podlegają w ogóle ustawie o usługach płatniczych. *A contrario* uznać można, że wymiana walut z udziałem rachunku płatniczego może podlegać ustawie o usługach płatniczych[16].

Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o usługach płatniczych budzi poważne kontrowersje w zakresie stosowanej terminologii. Ustawodawca posługuje się zwrotem „wymiana walutowa", co stoi w sprzeczności z użytym w u.p.d. terminem „kupno i sprzedaż walut obcych". Bez wątpienia terminologia w powyższym zakresie powinna zostać ujednolicona. Jest to kwestia szczególnie ważna w kontekście omawianych zasad funkcjonowania kantorów internetowych. Niezbędnym jest wyjaśnienie pojęcia użytego w art. 6 pkt 6 ustawy o usługach płatniczych, tj. „wymiana walutowa". Należy postawić następujące pytania: Czy ustawodawca miał na myśli kupno i sprzedaż walut? Dlaczego odniósł się tylko do waluty? Co w przypadku „wymiany innych wartości dewizowych"?

W art. 74 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych ustawodawca odwołał się do u.p.d. Zgodnie z jego treścią świadczenie przez krajową instytucję płatniczą usługi przeliczenia waluty w ramach wykonywania transakcji płatniczej lub wydania pieniądza elektronicznego nie stanowi działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. Należy zwrócić uwagę, że wyłączenie stosowania u.p.d. ma miejsce tylko wówczas, gdy przeliczenie waluty następuje w ramach wykonywania transakcji płatniczej lub wydawania pieniądza elektronicznego (czyli w ramach zainicjowanej przez płatnika lub odbiorcę wpłaty, wypłaty lub transferu środków pieniężnych)[17].

[16] K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami…*, s. 72.
[17] *Ibidem*, s. 72.

Można wnioskować, że przeliczenie waluty stanowi element dodatkowy transakcji płatniczej. Zwrot „transakcja płatnicza" w myśl definicji z art. 2 pkt 29 ustawy o usługach płatniczych należy rozumieć jako zainicjowaną przez płatnika lub odbiorcę wpłatę, transfer lub wypłatę środków pieniężnych[18]. Przeliczenie waluty w transakcji płatniczej, która polega na operacji wpłaty, wypłaty lub transferu środków pieniężnych, nie stanowi działalności kantorowej w rozumieniu u.p.d. Ustawodawca posłużył się zwrotem „przeliczenie waluty". Przeliczenia dokonuje się poprzez wykorzystanie jakiegoś miernika, jakiejś wielkości czy kryteriów itp. Przeliczenie waluty z jednej na drugą następuje po zastosowaniu miernika, jakim jest kurs waluty. Mając zatem na uwadze działalność kantorów internetowych należy stwierdzić, że sytuacja przedstawia się odwrotnie. Transakcja płatnicza jest tylko elementem usługi, która – pozostając przy terminologii ustawy o usługach płatniczych – polega na przeliczeniu (wymianie) waluty. Przyjęcie w art. 76 ustawy o usługach płatniczych powyżej omówionego zakazu wydaje się być także naturalną konsekwencją definicji działalności kantorowej przyjętej w u.p.d.

Z uwagi na różnorodność modeli działalności kantorów internetowych w świetle przepisów ustawy o usługach płatniczych[19] trudno mówić o istnieniu uniwersalnych norm, na podstawie których przedsiębiorcy wykonujący działalność polegająca na prowadzeniu kantorów internetowych mogliby ubiegać się o licencję krajowej instytucji płatniczej.

7. Uwagi końcowe

Należy podkreślić, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego nie ma jasno określonych zasad, które odnosiłyby się do specyficznej działalności kantorów internetowych. W tym kontekście można mówić o luce prawnej, która doprowadziła już do swoistego dualizmu w analizowanym obszarze.

---

[18] B. Bajor, [w:] A. Zalcewicz, B. Bajor (red.), *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 83.

[19] Szeroko na ten temat: K. Wojdyło, *Nadzór nad kantorami*…, s. 72 i n.

Kontrole przeprowadzone przez NBP wykazały, że niektórzy przedsiębiorcy wykonujący tradycyjną działalność kantorową wpisaną do rejestru działalności kantorowej łączyli ją (np. prowadząc wspólną ewidencję) z działalnością polegającą na wymianie walut obcych z wykorzystaniem serwisu elektronicznego. Według NBP przedsiębiorcy traktują takie połączenie działalności regulowanej z działalnością niepodlegającą wpisowi do rejestru jako rozszerzenie oferty. Na koniec czerwca 2016 r., 41 przedsiębiorców wpisanych do rejestru NBP oferowało wymianę walut obcych z wykorzystaniem 41 serwisów internetowych. Natomiast łącznie zidentyfikowano 66 przedsiębiorców wpisanych i niewpisanych do rejestru NBP, którzy prowadzili 70 serwisów internetowych umożliwiających wymianę walut[20].

Należy także odnotować, że do Rejestru Usług Płatniczych, który prowadzi KNF, może zostać wpisany podmiot jako krajowa instytucja płatnicza, która prowadzi w Internecie dominującą działalność jako kantor internetowy[21]. Na podstawie licencji KNF podmiot, który ją otrzymał, może prowadzić rachunki płatnicze[22] oraz wykonywać operacje z wykorzystaniem tego rachunku.

Udzielenie przez KNF licencji na prowadzenie działalności jako krajowej instytucji płatniczej przez podmiot, który część swojej działalności wykonuje jako kantor internetowy, skutkuje bardzo ważną konsekwencją, a mianowicie objęciem tego podmiotu i działalności przez niego wykonywanej nadzorem KNF. Oznacza to, że działalność podmiotu, który swoje usługi określa jako działalność *on-line* na rynku walutowym poprzez wymianę walut w e-kantorze, wpisuje się w zakres działalności rynku finansowego i podlega nadzorowi finansowemu na podstawie

[20] S. 51, https://bip.knf.gov.pl/pliki/knf_170269_Informacja_o_wynikach_kontroli_NIK_Forex_50223_tcm6-50223.pdf [dostęp 20.10.2018].

[21] Por. Komunikat z 267. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 21 lipca 2015 r., www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/KNF_21-07-2015.html [dostęp 7.09.2015].

[22] W myśl art. 2 pkt 25 ustawy o usługach płatniczych rachunek płatniczy to rachunek prowadzony dla jednego lub większej liczby użytkowników służący do wykonywania transakcji płatniczych, przy czym oraz rachunek płatniczy rozumie się także rachunek bankowy oraz rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli rachunki te służą do wykonywania transakcji płatniczych.

ustawy o nadzorze finansowym[23]. Jest to sytuacja, która budzi sporo obaw i wątpliwości oraz rodzi pytania istotne z punktu widzenia funkcjonowania rynku finansowego w Polsce oraz kontroli działalności kantorowej.

NBP od dłuższego czasu deklaruje gotowość do konstruktywnego dialogu z Ministerstwem Finansów i KNF w celu wypracowania efektywnego modelu regulacji i nadzoru nad działalnością wymiany walut przez Internet. NIK ocenia negatywnie fakt, że do tej pory nie zostały zakończone prace legislacyjne nad uregulowaniem działalności kantorów internetowych. Podkreśla się, że jest to konieczne z uwagi na ryzyko, jakie działalność ta stwarza dla uczestników transakcji.

W dniu 15 lipca 2014 r., Ministerstwo Finansów wystąpiło do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw. Dnia 15 października 2014 r. wniosek ten został negatywnie zaopiniowany. W czerwcu 2015 r. opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe wniesiony został do Sejmu jako projekt poselski, który przewidywał m.in. nową definicję działalności kantorowej, obejmującą różne typy transakcji, w tym dokonywane z wykorzystaniem Internetu. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw ujęty jest w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, gdzie podano jako termin planowany przyjęcia projektu przez Radę Ministrów I kwartał 2018 r[24].

O tym, że kwestia uregulowania działalności kantorów internetowych jest konieczna, wskazuje także wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z dnia 14 maja 2015 r. do Ministra Finansów[25]. W wystąpieniu tym RPO zwrócił uwagę na istotne i nadal nierozwiązane problemy związane

[23] Ustawa z dnia 19 września 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 621 ze zm.).

[24] http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1382-2015/$file/7-020-1382-2015.pdf [dostęp 20.10.2018].

[25] Pismo Rzecznika Praw Obywatelskim Ireny Lipowicz, znak V.7106.178.2014.EG, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MF_ws._dzialalnosci_kantorow_internetowych.pdf [dostęp 7.09.2015].

z brakiem odpowiednich regulacji prawnych dotyczących działalności kantorów internetowych. Ponadto RPO wskazał, że kwestia uregulowania prawnego działalności kantorów internetowych już od 2012 r. była przedmiotem analiz i konsultacji prawnej w tym przedmiocie w związku z potencjalnym zagrożeniem interesów klientów.

Należy jednoznacznie podkreślić, że regulacja prawna działalności kantorów internetowych stała się zagadnieniem wymagającym jednocześnie szybkiej i kompleksowej interwencji ustawodawcy, która brałaby pod uwagę nie tylko obowiązujące prawo dewizowe, ale także ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowych i ustawę o usługach płatniczych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bajor B, [w:] Zalcewicz A, Bajor B (red.), *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016

2. Fojcik-Mastalska E, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Unimex, Warszawa 2005. Kopaliński W, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2007

3. Kowalewska E, *Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski*, CeDeWu, Warszawa 2017

4. Kubiak R, *Prawo dewizowe*, C.H. Beck, Warszawa 2009

5. Wojdyło K, *Nadzór nad kantorami internetowymi*, „Monitor Prawa Bankowego" 2013, nr 3

6. Wójtowicz W (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 679 ze zm.)

2. Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984)

3. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2003 ze zm.)

4. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 723 ze zm.)

5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2004 r. w sprawie wyposażenia lokalu przeznaczonego do wykonywania działalności kantorowej oraz sposobu prowadzenia ewidencji i wydawania dowodów kupna i sprzedaży wartości dewizowych (Dz. U. Nr 219, poz. 2220)